

Bericht über den Themenbereich "Sozialpolitik"

Kaufmann, Franz-Xaver

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kaufmann, F.-X. (1978). Bericht über den Themenbereich "Sozialpolitik". In K. M. Bolte (Hrsg.), *Materialien aus der soziologischen Forschung: Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages vom 28. September bis 1. Oktober 1976 in Bielefeld* (S. 196-204). Darmstadt: Luchterhand. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-369309>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bericht über den Themenbereich "Sozialpolitik" ¹⁾

Franz-Xaver Kaufmann

Obwohl am Ursprung der deutschen Soziologie die Auseinandersetzung um das Verhältnis von Staat und Gesellschaft unter dem Titel Social-Politik geführt wurde, und obwohl die Grundprobleme der Sozialpolitik zu den wichtigsten Themen gehören, welche die Vorfahren der deutschen Soziologie bearbeitet haben - ich erinnere an Lorenz von Stein, Robert von Mohl und die Kathedersozialisten, hat sich die deutsche Soziologie - von wenigen Ausnahmen abgesehen ²⁾ - bisher kaum mit Sozialpolitik beschäftigt. Die Entstehung der Deutschen Gesellschaft für Soziologie vor dem Hintergrund der Werturteilsdebatte im Verein für Socialpolitik macht diese Zurückhaltung am Ursprung verständlich. Die Folge jedoch war, daß mit der Ökonomisierung des Vereins für Socialpolitik auch die sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit Sozialpolitik auf den Bereich der Ökonomie reduziert wurde, und diese Auffassung begann sich - zumal nach dem Zweiten Weltkrieg - auch in der Praxis durchzusetzen. Sozialpolitik erschien - in der klassischen Formulierung des Kathedersozialisten Adolph Wagner - als "diejenige Politik des Staates, welche Mißstände im Gebiet des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltung zu bekämpfen sucht". Sozialpolitik als Einkommensumverteilungspolitik, dies ist die Problemformel, unter der Nationalökonomien wie auch die politischen Interessengruppen bis gegen Ende der Sechziger Jahre das sozialpolitische Geschehen betrachteten. Demzufolge standen auch die Maßnahmen der sozialen Sicherung, und auch hier wiederum die Einkommensleistungen - Renten, Krankengeld, Kindergeld - im Zentrum des Interesses.

In den letzten Jahren ist jedoch ein zunehmendes Interesse von Soziologen an Sozialpolitik zu beobachten, eine Entwicklung, über die auf diesem Soziologentag erstmals der Profession Rechenschaft abgelegt wurde. Dieses Interesse ist nur zu einem geringen Teil durch theoretische Entwicklungen der Soziologie selbst entstanden: Lediglich der Fortgang der neo-marxistischen politökonomischen Diskussion führte mit einer gewissen Folgerichtigkeit zur gesellschaftstheoretischen Analyse von Staatsfunktionen und in diesem Zusammenhang zur These, daß Sozialpolitik im wesentlichen der Garantie der Reproduktionsbedingungen von Arbeitskraft im Rahmen kapitalistischer Gesellschaftsformationen diene. Dieses Aufdecken einer bestimmten latenten Funktion von Sozialpolitik vermag jedoch ein eigenständiges Interesse an ihr kaum zu begründen. Wie Christian von Ferber in seinem schriftlichen Einleitungsbericht zu unserem Thesenbereich zeigte, fehlt der bisherigen soziologischen Theorieproduktion insgesamt eine Ausrichtung, welche sie für die Bearbeitung von Problemen der wissenschaftlichen Sozialpolitik geeignet scheinen ließe. Das erwachte soziologische Interesse an Sozialpolitik läßt sich also kaum aus innerwissenschaftlichen, sondern nur aus gesellschaftlichen Ursachen erklären. In der Tat können wir sowohl hinsichtlich des sozialpolitischen Problemverständnisses in der politisch relevanten öffentlichen Meinung als auch hinsichtlich der faktischen Entwicklung sozialpolitischer Veränderungen seit dem Ende der Sechziger Jahre bemerkenswerte Veränderungen konstatieren: Die neue Problemformel 'Lebensqualität' bringt den Einstellungswandel - die Abkehr von einer bloß an ökonomischen Größen orientierten Einkommenssicherungspolitik zugunsten des Anspruchs auf politische Gestaltung der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse, auf geplante und gezielte Beeinflussung der Qualität defizitärer Lebenslagen - auf einen allgemein akzeptierten Begriff. Gleichzeitig verlagert sich das Schwergewicht sozialpolitischer Aktivität von den Geldleistungen zu den Sachleistungen: Im Bereich der sozialen Sicherung sei an das

Arbeitsförderungsgesetz und zuletzt die Bearbeitung der Behindertenproblematik erinnert. Gleichzeitig wächst die Bedeutung örtlicher Sozialpolitik, etwa in den Bereichen der sozialen Infrastruktur und im Ausbau der sozialen Dienste. Dem Sozialbericht 1976 der Bundesregierung ist zu entnehmen, daß innerhalb des Sozialbudgets der Anteil der Sachleistungen von 16% im Jahre 1969 auf 21% (1974/75) gestiegen ist und daß bis 1979 ein weiterer Anstieg auf 24% zu erwarten ist.

Der Anspruch auf politische Beeinflussung der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse ist leicht erhoben, aber schwer zu realisieren. Die politische und administrative Praxis weiß sich dort, wo um Sachprobleme und nicht bloß um Einflußsphären gerungen wird, überfordert. Von den in der Praxis dominierenden rechtlichen, medizinischen und ökonomischen Vorstellungen sind keine brauchbaren Antworten zu erwarten. In dieser Situation richten sich Erwartungen an die Soziologie, welche es doch mit dem 'Sozialen' oder der 'Gesellschaft' zu tun haben soll, was vermutlich auch etwas mit Sozial- oder Gesellschaftspolitik zu tun hat. Die Erwartungen der Praxis sind meist noch diffus. Sie eröffnen gerade deshalb der Soziologie eine Chance, nicht als bloße Datenlieferantin, sondern als das praktische Problemverständnis mit fundierender Wissenschaft tätig zu werden. Inwieweit die Chance genutzt wird - und genutzt werden kann - ist eine offene Frage, zu deren Beantwortung die Verhandlungen unseres Themenbereichs beitragen sollten.

Dementsprechend wurden die Beiträge unter zwei übergreifenden Fragestellungen ausgewählt:

1. Welche Theoriestücke der Soziologie eignen sich für die Fundierung der soziologischen Analyse der Sozialpolitik als Objektbereich?
2. Welchen Beitrag leisten gegenwärtig Soziologen zur Analyse sozialpolitischer Probleme und zur Fundierung sozialpolitischer Handelns?

Der stark besuchten 'Theoriedebatte' des ersten Vormittags lag ein schriftlicher Bericht Christian von Ferbers zugrunde, der sich vor allem mit der Frage beschäftigte, unter welchen Bedingungen eine Kooperation zwischen Soziologie und wissenschaftlicher Sozialpolitik bzw. sozialpolitischer Praxis möglich sei. Er vertrat die These, daß die bisherige Art soziologischer Theoriebildung nicht jene Problemerkennungs- und Problemverarbeitungskapazität hervorbringe, welche die Grundlagen für eine theoretische Neuorientierung der Sozialpolitik abzugeben vermöge. Von Ferber plädierte in Anknüpfung an Georg Simmel, Max Weber und Norbert Elias für eine soziogenetische Methode, um die für die Sozialpolitik in der Bundesrepublik konstitutiven Merkmale der Verrechtlichung, der Ökonomisierung und des bürokratischen Zentralismus theoretisch zu bewältigen und sowohl die personfunktionalen wie die systemfunktionalen Aspekte der sozialpolitischen Problematik adäquat zu thematisieren. - Auch das Referat Karl Otto Hondrichs ging von der Frage aus, wie eine soziologische Theorie aussehen müsse, die die Probleme einer als Gesellschaftspolitik verstandenen Sozialpolitik aufnimmt. Er vertrat die These, daß die sozialpolitischen Probleme unter dem Aspekt des Verhältnisses von Bedürfnissen und Bedürfnisbefriedigung in eine zusammenfassende Problemperspektive gebracht werden könnten, welche sowohl eine ökonomische wie eine soziologische Behandlung zuließe. Er zeigte sodann, wie sozialwissenschaftliche Bedürfnistheorien zur Erklärung und Prognose von Bedürfnisorientierungen beitragen können.

Unter ausdrücklicher Distanzierung von normativistischen Erkenntnisinteressen konzentrierten sich Gero Lenhardt und Claus Offe in ihrem Referat auf das Problem der Erklärung der Genese staatlicher Sozialpolitik. Der gesamte Bestand staatlicher Sozialpolitik sowie deren Weiterentwicklung könnten in Bezug auf drei Strukturprobleme funktional erklärt werden, nämlich das Problem der Integration in die Lohnarbeit, die Stabili-

sierung des Lohnarbeitsverhältnisses durch Zwangskollektivierung der Risikoabsorbition und den quantitativen Ausgleich zwischen den Prozessen der Freisetzung von Arbeitskraft und der Schaffung neuer Lohnarbeitsverhältnisse. Die historische Entwicklung sozialpolitischer Institutionen und Instrumente sei weder durch Interessen, Bedürfnisse oder Forderungen der von diesen Entwicklungen Betroffenen noch aus Erfordernissen des Kapitalverwertungsprozesses allein adäquat zu erklären, sondern nur durch eine Kombination beider Ansätze. Das politische System sehe sich bei der Bearbeitung der aus solchen Forderungen und Erfordernissen sich ergebenden Probleme - also beispielsweise Klassenkonflikte einerseits und Krisen des Akkumulationsprozesses andererseits - kontradiktorischen Bezugsproblemen gegenüber, und sein Verhalten sei durch die Versuche zu erklären, die verschiedenen Strategien der Problembewältigung kompatibel zu halten. Das Problem, auf das staatliche Politikentwicklung im Sozialbereich reagiere, sei zunehmend die Kompatibilität ihrer eigenen Einrichtungen und Leistungen.

In dem darauf folgenden Referat des Berichterstatters wurde versucht, die unterschiedlichen Erkenntnisinteressen der vertretenen Positionen aufzuzeigen und das eigene Erkenntnisinteresse als ein bewußt auf eine Verbesserung der sozialpolitischen Praxis gerichtetes auszuweisen. Lebensbedingungen und Lebenschancen der Bevölkerung würden in zunehmendem Maße von politischen Entscheidungen und administrativen Maßnahmen unmittelbar abhängig, was gleichzeitig ein Moment der Transformation des bürgerlichen Staates darstelle. Die bisherige Legitimation dieser Staats-tätigkeit sei jedoch im wesentlichen eine negative: 'Versagen des Marktes'. Daher werde das Problem der Erfolgskontrolle politischen und administrativen Handelns von strategischer Bedeutung für Theorie und Praxis der Sozialpolitik. Durch eine Verbindung von organisationssoziologischer und wirkungsanalytischer Betrachtungsweise könne die Soziologie das Problem der Effektivität vom ökonomischen Problem der Effizienz abheben

und auf diese Weise Grundlagen für eine Evaluation sozialpolitischer Maßnahmen vorbereiten. Dieses Vorgehen beschränke den Bereich des ideologisch Manipulierbaren im Bereich der normativen Vorgaben erheblich und vermeide die Leerformelhaf-tigkeit traditioneller Zieldebatten.

Auf wesentliche Veränderungen staatlicher Herrschaftsbedingungen unter dem Einfluß der sozialpolitischen Entwicklungen machte das abschließende Referat von Horst Baier aufmerksam: Der Verfall des souveränen Nationalstaates in Europa werfe den politischen Eliten immer weniger Leistungen ab, die Herrschaft für den Durchschnittsbürger evident und aner kennenswert machen. Deshalb rücke Sozialpolitik, insbesondere als 'soziale Sicherheit' ins Zentrum der Herrschaftsordnung des Sozialstaates. Diese strukturiere eine neuartige Sozialordnung aus, in der Verteilereliten die knappen und spezifischen Lebensgüter der Daseinsvorsorge und Daseinsfürsorge abgrenzbaren und abhängigen Sozialklientelen zuteilen und dafür Loyalität zum Sozialstaat eintauschen.

Es war wohl unvermeidlich, daß angesichts der Heterogenität der vorgetragenen Ansätze die anschließende, unter Zeitknappheit stehende Diskussion wenig klare Konturen zeitigte. Der Frage nach dem Beitrag der Soziologie zur Analyse sozialpolitischer Probleme und zur Fundierung sozialpolitischen Handelns waren zwei halbtägige Sitzungen gewidmet. Dabei wurde zum einen aus der Arbeit zweier Großforschungsprogramme berichtet, die seitens der Bundesregierung mit ausdrücklich sozialpolitischen Intentionen eingerichtet wurden: 'Humanisierung der Arbeitswelt' und 'Bürger-nahe Gestaltung der sozialen Umwelt'. Bei beiden Programmen ist zunächst in forschungsorganisatorischer Perspektive von Interesse, daß sie von hierfür eigens beauftragten wissenschaftlichen Koordinatoren bearbeitet werden, um auf diese Weise eine höhere interne Konsistenz der Problembearbeitung zu ermöglichen. Allerdings ka-

men die hiermit verbundenen Probleme und Möglichkeiten nur am Rande zur Sprache.

Das Referat von Fritz Böhle bot grundsätzliche Erwägungen zur Verbindung von Sozialpolitik und Produktionsbereich, wobei gleichzeitig die Grenzen der dominierenden Orientierung der Sozialpolitik am Reproduktionsbereich aufgewiesen wurden. Die Grenzen sozialpolitischer Reformen und ihrer Wirksamkeit seien nicht allein in beschränkten finanziellen Handlungsspielräumen zu suchen, sondern wesentlich auch in den bestehenden Formen und Prinzipien betrieblicher Organisation von Arbeitsprozessen und deren Auswirkungen. Humanisierung der Arbeit würde in dieser Sicht für die Sozialpolitik die Anforderung enthalten, bestehende, auf den Arbeitsprozeß gerichtete Maßnahmen qualitativ und in ihrem Ansatzpunkt auf die vorherrschenden Prinzipien der Arbeitsorganisation selbst auszurichten. - Eine Veranschaulichung dieses Grundgedankens bot das Referat von Werner Fricke, in welchem über ein Experiment arbeitsorganisatorischer Innovation und begleitender Qualifizierung der Arbeitenden in einem metallverarbeitenden Betrieb berichtet wurde. Entgegen einer in der Industriesoziologie etwa von Horst Kern und Michael Schumann vertretenen Auffassung sei nunmehr auch der empirische Nachweis gelungen, daß in Produktionsprozessen bei gegebenem Produktionsziel und gegebener technischer Ausstattung Spielräume autonomer sozialer Gestaltung der Arbeit als objektives innovatorisches Potential existierten. Die ungenügende Ausnützung dieser Potentiale liege nicht nur am strukturellen Übergewicht der Unternehmensleitungen bei der Auseinandersetzung um die Gestaltung der Arbeitsbedingungen, sondern auch an den bisher vorherrschenden Konzepten der einschlägigen Wissenschaften. Autonomie-orientierte Arbeitsgestaltung müsse vor allem an den manifesten Interessen der Arbeitenden anknüpfen, die auf die Mitwirkung bei der Entwicklung und Einführung von technischen Neuerungen, die Aufhebung oder zumindest Verminderung der Trennung von leitenden und aus-

führenden Tätigkeiten sowie auf die Mitentscheidung über die Verwendung und betriebliche Nutzung ihrer innovativen Ideen gerichtet seien.

Auch das Forschungsprogramm 'Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt' sucht neue Akzente der Sozialpolitikforschung zu setzen: Das Gewicht liegt hier auf der örtlichen Sozialpolitik und kann als Antithese zum einleitend diagnostizierten bürokratischen Zentralismus der deutschen Sozialpolitik gelten. Dieter Grunow skizzierte den Beitrag, den die empirische Verwaltungsforschung zur Gestaltung örtlicher Sozialpolitik zu leisten vermöge. Voraussetzung sei eine komplexe konzeptuelle Problemdurchdringung und ein angemessen komplexer empirischer Forschungsansatz, da sonst sowohl die Konzepte in zeitlicher und sachlicher Hinsicht hinter der Wirklichkeit 'zurückbleiben', als auch die empirischen Forschungsstrategien die Komplexität der Konzepte nicht erreichen könnten. Das Konzept wurde am Beispiel eines Projektes zum Verhältnis von kommunaler Sozialverwaltung und zwei Teilgruppen der Sozialhilfeempfänger, den Alten und den psychisch Gestörten, verdeutlicht. - Ulfert Herlyn berichtete über das Projekt 'Infrastrukturdisparitäten und Segregation', welches durch eine differenzierte Analyse örtlicher Benachteiligungen und sozialökologischer Segregationsprozesse die Frage zu beantworten sucht, ob im Produktionsbereich entstandene Einkommensungleichheiten durch die räumliche Verteilung von Infrastruktureinrichtungen als Teil der öffentlich regelbaren Voraussetzungen differenzieller Lebenslagen verstärkt oder aber abgeschwächt werden. - Friedhart Hegner gab einen Überblick über die Programmatik und Organisation des Forschungsschwerpunkts, in dem das Prinzip dezentralisierter Verbundforschung, d.h. der organisierten Zusammenarbeit mehrerer selbständiger, an verschiedenen Orten tätiger Forschungsgruppen im Hinblick auf eine gemeinsame übergreifende Thematik erprobt werden soll.

Über die insgesamt unbefriedigende Lage der sozialwissenschaftlichen Forschung im Zentralbereich der Sozialpolitik, der sozialen Sicherung, orientierte das Referat von Florian Tennstedt. Es wies zahlreiche Hindernisse für die Kooperation zwischen Sozialwissenschaft und Sozialversicherungen auf und zeigte gleichzeitig den Umfang, in dem hier die soziale Lage der Bevölkerung zu beeinflussen gesucht wird, ohne daß über die soziale Wirksamkeit dieser Maßnahmen Klarheit bestünde. - Über den Versuch, in einem spezifischen Bereich der Gesundheitsversorgung, nämlich die Situation der Psychiatrie in der Bundesrepublik Deutschland, mit Mitteln der empirischen Sozialforschung Klarheit zu schaffen, berichtete Wolfgang Stumme: Die Sachverständigenkommission für die Psychiatrie-Enquête hat nach Feststellung eines nahezu vollständigen Informationsdefizits in diesem Bereich eine größere Zahl empirischer Untersuchungen durchführen lassen, u.a. eine Totalerhebung in den Einrichtungen für psychisch Kranke sowie seelisch und geistig Behinderte. Der Bericht zeigte eindrücklich, wie die Erforschung und Publikation relativ elementarer Sachverhalte erhebliche politische Wirkungen zeitigen kann.

In Zusammenhang mit den Verhandlungen des Themenbereichs fand auch eine vorbereitende Sitzung für die Gründung einer Sektion 'Sozialpolitik' der Deutschen Gesellschaft für Soziologie statt. Wie bei den Vortragsveranstaltungen, so war auch hier ein zahlenmäßig unerwartet hohes Interesse von Teilnehmern des Soziologentages zu verzeichnen. Eine Gründungsveranstaltung der Sektion soll noch im Jahre 1977 stattfinden.

Anmerkungen

- 1) Die Referate dieses Themenbereichs werden in erweiterter Form gesondert publiziert. Sie erscheinen zusammen mit weiteren einschlägigen Arbeiten unter dem Titel 'Soziologie und Sozialpolitik' als Sonderheft 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie im Mai 1977. Das Heft wird in Zusammenarbeit mit René König von Christian von Ferber und dem Berichterstatter herausgegeben.
- 2) Im Rahmen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie sind hier der 4. (Referate von A. Günther u. L. Heyde) und der 14. (Referat von H. Achinger) Deutsche Soziologentag von 1924 bzw. 1959 zu nennen.